

欧盟对华“去风险” 战略逻辑、趋向及限度

——兼论新一届欧盟委员会对华“去风险”战略态势*

解楠楠 吴雨晴

摘要：自2023年欧盟提出“去风险”概念以来，“去风险而非脱钩”成为美国国家对华政策的基调。当前欧盟已构建起一套包含“顶层设计—竞争政策—防御工具”的三层立体战略框架，遵从以防御工具保障竞争政策的运作逻辑，呈现两大战略路径：一是叙事逻辑，基于“他者威胁论”与“防御正当性”的二元叙事框架，通过建构“进攻性他者”与“防御性自我”的身份区隔，为政策合法性提供支撑。二是地缘逻辑，在供应链韧性建设中既强调竞争力塑造和战略自主性，又通过“近岸外包+区域价值链”模式强化欧洲本土和中国周边地缘经济布局。随着冯德莱恩领导的新一届欧盟委员会上台，欧盟对华“去风险”呈现地缘政治考量深化、经济安全战略深度嵌入绿色与数字产业政策，以及技术竞争与市场保护并举的攻防性体系加速成型等三重特征，并裹挟着价值观驱动的舆论战及与盟友协同施压。但鉴于欧盟自身经济增长困境以及成员国间的分歧，特别是欧美关系裂痕及欧盟战略目标间的张力，欧盟对华“去风险”战略仍存在一定的限度。

关键词：欧盟；对华“去风险”；竞争政策；防御工具

作者简介：郑州大学 政治与公共管理学院 副教授 国家安全研究院当代资本主义研究中心 研究员 郑州 450001
郑州大学 政治与公共管理学院 硕士研究生 郑州 450001

中图分类号：F124

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2025)01-0004-22

* 本文系国家社会科学基金青年项目“欧盟战略自主的选择机制、实施路径与中国应对研究”(项目编号:23CGJ046)的阶段性成果,感谢《德国研究》匿名审稿专家的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一、引言

“去风险”一词常出现在金融业中，多指“金融机构不分青红皂白地终止或限制与各类客户的业务关系，而不是分析和管理的这些客户的风险”。^① 欧盟也常将“去风险”一词用于投资风险、能源效率、气候目标等领域。后疫情时代，随着中美战略竞争加剧，这一概念经历双重战略化重构，形成具有泛安全化特征的战略话语体系和政策实践，在欧盟对华政策层面和全球战略层面显现出来。2023年1月17日，欧盟委员会（以下简称“欧委会”）主席乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）在达沃斯世界经济论坛上将这一概念迁移拓展到中欧经济合作中，首次提出欧盟应秉持对华“去风险”的立场，指出欧盟应“把重点放在‘去风险’而不是‘脱钩’上”。^② 3月30日，冯德莱恩发表中欧关系演讲，详细阐述了欧盟对华“去风险”的初步战略构想，即在不切断经济、社会、政治和科学联系的前提下，降低中欧关系中一些重要和敏感领域的风险。^③ 由此，“去风险但不脱钩”成为欧盟对华政策的新原则和战略方针。时任美国国家安全顾问杰克·沙利文（Jake Sullivan）于4月发表的讲话中引用了这一概念，称“美国同样强调对中国的‘去风险’和多元化，而不是‘脱钩’”。^④ 5月19—21日，七国集团（G7）领导人峰会在广岛举行，“去风险”是峰会最重要的议程项目之一，各国领导人表示“协调我们加强经济韧性和经济安全的方法，其基础是多样化并深化伙伴关系以及‘去风险’，而不是‘脱钩’”。^⑤ 此后，对华“去风险”概念被美欧国家广泛使用，成为其对华政策的集体性表述，何为“去风险”以及如何“去风险”也成了学界和政策界研究与关注的热点。

^① U. S. Department of the Treasury, “Treasury Department Announces 2023 De-Risking Strategy”, 2023-04-25, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1438>, 访问日期:2023-11-12。

^② European Commission, “Special address by president von der Leyen at the world economic forum”, 2023-01-17, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232, 访问日期:2023-12-15。

^③ European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre”, 2023-03-30, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063, 访问日期:2023-12-25。

^④ Jake Sullivan, “Remarks by national security advisor Jake Sullivan on renewing American economic leadership at the Brookings Institution”, 2023-04-27, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>, 访问日期:2023-12-25。

^⑤ The White House, “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué”, 2023-05-20, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communique/>, 访问日期:2023-12-28。

二、既有研究及其不足

当前关于何为“去风险”以及欧盟如何“去风险”，学术界主要从两个方面进行研究。

一是对“去风险”进行定性研究。这类研究主要与“脱钩”对比，认为“脱钩”强调减少或完全切断两个区域在战略敏感商品和服务方面的经济相互依赖，侧重彼此间的分离和独立，而“去风险”则强调降低风险和不确定因素，在保持联系的前提下采取措施以维护自身安全，其措辞更温和、更具防御性。基于此，有学者认为欧盟率先使用“去风险”这一术语，表明了其对外政策的趋向，即与美国反华势力一直鼓吹的对华经济“脱钩”话语拉开距离，强调避免对中国的过度依赖，防止在特殊时刻遭到“经济胁迫”，但仍保持与中国各方面的联系和贸易伙伴关系。^① 欧盟明确认识到，与中国“脱钩”既不符合欧洲利益，也是不可取、不可行和不切实际的。因此，欧盟不愿采取与美国同样的对华“脱钩”政策，而是根据自身利益和实际需要选择在降低经济依赖风险的同时保持开放。前欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利(Josep Borrell)明确表示：“去风险并非反华之举，而是一个常识和风险管理问题。欧盟的目标不是与中国‘脱钩’，但我们必须通过解决过度依赖问题和实现供应链多样化来保障我们的经济安全，我们的目标是在保持经济开放的同时最大限度地降低风险。”^② 例如，常思纯与李清如认为，“去风险”蕴含着避免彻底决裂的含义，这一“温和且贴切”的表述更符合西方的共同诉求。^③ 从这个角度来说，“去风险”叙事具有一定的积极意义。

也有学者认为，尽管“去风险”要比“脱钩”语义更温和一些，但其“去中国化”的本质并未改变，二者均强调削弱同中国的经济利益联系，且不乏用偷换和泛化的概念来掩盖其以“去风险”之名行“去中国化”之实的意图。例如，柯静认为，在这一温和措辞的背后仍然是美欧对华强硬立场。^④ 顾苏和熊炜表示，两者在理念方向和政策行动上具有相似之处，均寻求削弱与中国的经济利益联系以减少对华依赖。^⑤ 钟飞

① 赵晨、王朔、张金岭等：《欧盟如何在经济上“去风险”？》，载《世界知识》，2023年第16期，第20-22页，这里第20页。

② Josep Borrell, “EU-China Summit — Of Rivalry and Partnership”, 2023-12-12, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-rivalry-and-partnership_en, 访问日期: 2024-03-15。

③ 常思纯、李清如：《试析美欧日对华“去风险”政策》，载《当代美国评论》，2023年第3期，第21-41页，这里第27页。

④ 柯静：《美欧对华“去风险”战略及其对中国的影响》，载《太平洋学报》，2023年第8期，第31-44页，这里第32页。

⑤ 顾苏、熊炜：《试析欧盟推动对华“去风险”》，载《现代国际关系》，2023年第9期，第42-59页，这里第47页。

腾认为,所谓对华“去风险”实际上与“脱钩”是一回事,即在高技术和关键产品领域的“去中国化”。^① 维京·博曼(Viking Bohman)认为,“脱钩”不仅用于描述完全切断与中国经济关系的最终状态,而且代表着与中国现有联系逐渐分离的一种状态,因此所有的经济安全政策都隐含着“脱钩”的意图。^②

二是国内学者聚焦于《欧洲经济安全战略》文件及对具体工具或法案的分析,以此探析欧盟“去风险”的特征。例如,董一凡通过梳理《欧洲经济安全战略》进展及欧盟近年强化经济安全的举措,勾勒出欧盟推进经济安全战略的四大政策路径,包括重塑经济安全认知、强化经济安全统筹规划、使防御性政策与进攻性政策相融合以及构建排他性国际合作网络。^③ 孙彦红、安德烈亚·布林扎(Andrea Brinza)等学者认为,《欧洲经济安全战略》依据“识别风险—去风险”的思路来设计整体架构,其中“去风险”有三大路径或优先事项,即提升竞争力、保护经济安全、在全世界范围内建立合作伙伴关系。^④ 此外,还有学者从国际关系、国际法视角解读欧盟《外国补贴条例》《外国直接投资审查条例》等具体法案或工具。

总之,已有研究侧重于从“去风险”的概念以及具体政策文件出发,解读欧盟“去风险”的内容、特征与实施路径,从战略层面回答了何为“去风险”以及欧盟如何“去风险”的问题,但也有不足之处。一方面,在分析《欧洲经济安全战略》实施路径时存在概念边界模糊的问题。另一方面,现有研究局限于政策文本分析,忽视了《欧洲经济安全战略》整体布局以及不同政策文件间的内在逻辑关系,导致对“去风险”战略框架的整体性与系统性的认识仍存在不足。在已有研究的基础上,本文试图从实践—政策—战略设计互动视角,系统梳理欧盟对华“去风险”的战略框架及逻辑,包括冯德莱恩新任期欧盟对华“去风险”的态势,以期为中国处理对欧关系提供建议。

三、欧盟对华“去风险”战略框架及其内在关系

在战略层面上,伴随着《欧洲经济安全战略》的出台,欧盟“去风险”战略框架、

^① 钟飞腾:《如何理解美西方对华“去风险”》,载《世界知识》,2023年第13期,第30-31页,这里第30页。

^② Viking Bohman, “The coming decoupling from China consequences for the EU’s economic”, 2023-07-11, p. 3, <https://kinacentrum.se/en/publications/the-coming-decoupling-from-china-consequences-for-the-eus-economic-security-strategy/>, 访问日期:2023-12-25。

^③ 董一凡:《欧盟经济安全战略析要》,载《国家安全研究》,2024年第1期,第80-101页,这里第87-96页。

^④ 孙彦红:《欧盟经济安全战略及对华影响解析:从“开放性战略自主”到全面“去风险”》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2024年第2期,第27-49页,这里第35页。Andrea Brinza et al., “EU-China relations: De-risking or de-coupling — the future of the EU strategy towards China”, 2024-03-26, pp. 60-64, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU\(2024\)754446_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU(2024)754446_EN.pdf), 访问日期:2024-12-11。

战略逻辑逐渐明了,基本上形成涵盖“顶层设计、竞争政策、防御工具”的三层架构。这三层架构相互嵌套,整体上呈现以顶层设计为指导、以防御工具保障竞争政策的内在逻辑关系。

(一) 欧盟对华“去风险”战略框架

欧盟“去风险”战略框架自2019年冯德莱恩上任起逐渐布局,到2023年《欧洲经济安全战略》出台时基本成型,具体如图1所示。

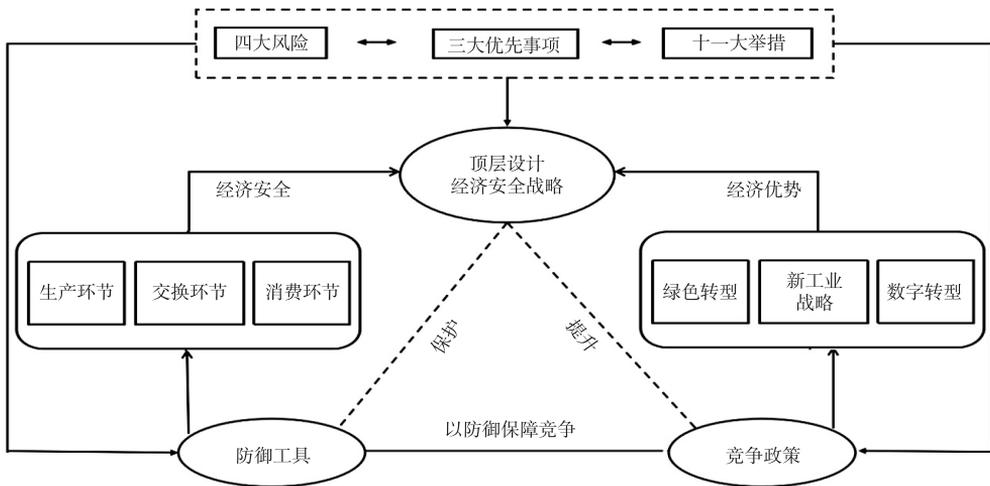


图1 欧盟“去风险”战略框架

注:欧盟“去风险”战略以《欧洲经济安全战略》为顶层设计,以防御工具和竞争政策为核心支柱。防御工具覆盖生产、交换和消费三个环节以保护欧盟市场,维护经济安全;竞争政策以新工业战略为核心,以绿色和数字双转型为驱动,以提升和巩固欧盟经济优势。

来源:作者自制。

一是顶层设计,即2023年6月20日欧委会发布的《欧洲经济安全战略》,这也是欧盟自二战后开启欧洲一体化进程以来首次提出的经济安全战略。作为“去风险”战略的顶层设计,该战略明确以增强经济韧性及保护欧洲经济安全为核心,即确立“经济优势”与“经济安全”双螺旋目标体系,通过增强供应链韧性、维护技术主权来平衡效率与安全,构建了“识别风险—去风险”的治理逻辑,并圈定了欧盟面临的“四大风险”“三大优先事项”以及“十一大应对风险的举措”。^① 该战略体现了欧盟经贸战略的地缘政治转向,标志着欧洲一体化进程正式迈入“地缘经济范式”

^① European Commission, “European economic security strategy”, 2023-06-20, https://malta.representation.ec.europa.eu/news/eu-approach-enhance-economic-security-2023-06-20_en, 访问日期:2024-01-03。

(Geo-economic Paradigm)的新阶段,也为欧盟落实“去风险”战略指明了方向。特别是“提升—保护—合作”三维实施措施的明确提出,通过提升(提高欧盟的竞争力,促进经济增长,加强欧洲经济韧性,夯实欧盟的技术和工业基础)、保护(通过一系列政策和工具维护经济安全,必要时采用有针对性的新工具)与合作(在全世界范围内建立合作伙伴关系)“三管齐下”以实现全面“去风险”的目标。

二是竞争政策,即《欧洲经济安全战略》提到的三大优先事项中的提升自身竞争力和加强经济韧性,同时也是欧盟“去风险”的核心所在。但欧盟竞争政策并不局限于《欧洲经济安全战略》中的内容。事实上,冯德莱恩领导的欧委会自2019年上任以来,出台了一系列旨在构建“经济主权”和“技术主权”的政策文件。该类政策文件以《欧洲新工业战略》等纲领性文件为指导,逐步形成以“经济主权”和“技术主权”为核心诉求,以绿色与数字双转型为驱动的政策矩阵,这种双重转型在人工智能、数字战略、绿色战略、能源一体化等关键技术和产业领域建设及其标准化体系重构等政策实践中得到充分体现。^① 竞争政策的着力点是战略价值链重构,具体表现为对半导体、清洁技术、量子计算等战略科技领域的定向投资机制(聚焦投资欧盟生产和研发)。竞争政策的本质在于构建“竞争力—安全性”的动态平衡机制,通过研发税收激励、战略项目资助等政策工具组合,提高面向未来的新技术与新产业的竞争力,系统性地提升欧盟在新兴技术产业化阶段的制度性话语权,从根本上稳固和增强欧盟在技术—产业—标准的全球竞争格局中的比较优势。

三是防御工具,即《欧洲经济安全战略》提到的三大优先事项中的加强防御和自我保护。与竞争政策一样,自2019年以来,欧盟一直寻求制定一套确保自身繁荣和安全的计划和立法提案,^②通过将自身市场优势和规则主导权转化为战略博弈筹码,构建起“预防性防御—精准遏制—规则输出”三位一体的防御体系。欧盟已先后以所谓“安全”“公共秩序”“公平竞争”“人权”“环保”为由,制定或实施覆盖外资安全审查、外国补贴、国际公共采购、供应链尽职调查、反“强迫劳动”产品、碳边境调节机制、两用物项出口管制、反经济胁迫、关键原材料法案等不同议题领域的一系列经贸法案。同时,欧盟正加快升级并创造新的防御工具来确保其关键产业链的生产、交换和消费等环节均有相应的法律工具或制度框架,以此形成经济安

^① 析华:《“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析》,载《欧洲研究》,2020年第4期,第1-29页,这里第2页。

^② “Updating the EU strategy on China: co-existence while de-risking through partnerships”, Bruegel, 2024-10-31, <https://www.bruegel.org/policy-brief/updates-eu-strategy-china-co-existence-while-de-risking-through-partnerships>, 访问日期:2025-01-02。

全防护网。例如,2024年1月24日,欧委会发布了旨在落实《欧洲经济安全战略》的“欧洲经济安全一揽子计划”,包括加强外资投资审查并推动审查合法化等。^①

欧盟防御工具的本质在于将“布鲁塞尔效应”从规则辐射转向战略遏制,既以“人权尽职调查”“反强迫劳动”等道德话语包装贸易保护主义实质,又借《两用物项出口管制条例》等技术管制工具实施“精准脱钩”。当前,欧盟防御工具已演化为“新重商主义”(Techno-mercantilism)的制度载体,在实力相对衰落的背景下,这种以规则替代实力的策略成为维系其全球经济治理话语权的关键路径。

(二) 欧盟对华“去风险”战略框架的内在关系

从“去风险”战略框架看,三层架构一脉相承,相互嵌套,并呈现以下特征。

一是竞争政策是核心,防御工具是手段,以防御工具保障竞争政策是欧盟“去风险”战略的运作逻辑。欧盟“去风险”战略整体上反映了欧盟经贸政策的地缘政治化转向,无论竞争政策还是防御工具,都是以提升欧盟竞争力、维护与巩固其在全球政治经济格局中的权力和利益、推进与实现战略自主为目标。其中,竞争政策为欧盟战略目标的实现创造空间,而防御工具则为竞争政策的落实以及欧盟战略目标的实现争取更多的时间,即以防御工具保障竞争政策。这种“攻防协同”机制的地缘经济实质在于通过单边市场准入限制(如反补贴新规、投资审查机制)单方面限制中国有竞争力的产品、企业、投资进入欧盟市场,同时利用3—5年的政策窗口期加速欧盟竞争政策的推行、产业竞争力的提升以及市场的替代性布局。

特别是针对中国在全球市场或欧盟市场中处于攀升期且比较优势日趋明显的产业领域,欧盟或使用双反(反倾销调查和反补贴调查)、供应链尽职调查等防御工具增加中国企业与产品的经营成本,或以高标准、市场准入等壁垒将中国企业与产品排除在欧盟市场之外。当前欧盟对中国新能源汽车进行反补贴调查、征收惩罚性关税等一系列操作,无非是为其新能源汽车行业的发展以及获取在该行业的竞争优势争取更多的时间与空间。欧盟直言不讳地表示:“中国没有为国际汽车制造商留出至少4—5年的充足准备时间来对发布的政策和规划作出计划和反应。”^②欧委会执行副主席、欧盟贸易专员瓦尔迪斯·东布罗夫斯基斯(Valdis Dombrovskis)曾表示:“在全球竞争发生变化的同时,汽车行业正在经历一场深刻的变革。全球

^① European Commission, “Commission proposes new initiatives to strengthen economic security”, 2024-01-24, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_363, 访问日期:2024-01-28。

^② 中国欧盟商会:《欧盟企业在中国总体建议书 2024/2025》,2024-09-11, https://www.european-chamber.com.cn/en/publications-archive/1268/European_Business_in_China_Executive_Position_Paper_2024_2025, 访问日期:2024-11-01。

都在争夺净零技术，欧洲不能在这场竞赛中落后并失去竞争优势，我们也不能让任何战略漏洞暴露出来。欧委会希望确保欧洲在汽车行业保持全球领先地位，希望在新的汽车技术方面保持强大的欧盟汽车制造基础和技术主权。”^①

二是防御工具呈现链条化和网格化特征。欧盟一方面谋求关键产业的每一个经济环节都拥有法律工具和制度框架来维护自身利益，另一方面确保每个产业都拥有竞争政策与防御工具。以绿色产业为例，随着《关键原材料法案》《电力市场改革方案》《净零工业法案》等相继生效，欧盟“绿色协议产业计划”法规拼图基本补齐，系统形成生产—消费—投资三维管控体系：在生产端，通过设定原材料供应本土化阈值（例如《关键原材料法案》要求每种战略原材料年需求量来自单一第三国的比例不应超过65%^②），阻止中国企业在光伏、电池等产业上游关键环节的深度参与；在消费端，依托全球首个动力电池碳足迹强制认证体系（例如《新电池和废电池法规》要求对动力电池等标注碳足迹并禁止进口达不到碳足迹等级要求的动力电池^③），将中国新能源产品的环境成本显性化，倒逼产业链重构；在投资端，以行政手段保障本土企业市场份额（例如《净零工业法案》要求2030年欧盟本土净零技术制造产能达到其部署需求的40%^④）。这种“节点立法+网状联动”的立体化治理，既能在光伏组件、锂电池等细分领域形成技术标准卡位，又通过生产端原材料配比、消费端设置碳壁垒、投资端明确产能指标的政策协同，将气候议题转化为产业竞争优势。

在此基础上，冯德莱恩在新执政周期里一方面推出《清洁工业协议》，继续补齐

① European Commission, “Opening statement by Executive Vice-President Dombrovskis at the European Parliament plenary: ‘The crisis facing the EU’s automotive industry, potential plant closures and the need to enhance competitiveness and maintain jobs in Europe’”, 2024-10-08, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_5164, 访问日期:2024-11-03。

② Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 and (EU) 2019/1020 (Text with EEA relevance), 2024-04-11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1252&qid=1740314349795>, 访问日期:2024-11-03。

③ Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries, amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Directive 2006/66/EC (Text with EEA relevance), 2023-07-12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1542&qid=1740313467938>, 访问日期:2024-11-03。

④ Regulation (EU) 2024/1735 of the European Parliament and the Council of 13 June 2024 on establishing a framework of measures for strengthening Europe’s net-zero technology manufacturing ecosystem and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Text with EEA relevance), 2024-06-13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1735&qid=1740314161577>, 访问日期:2024-11-03。

能源与原材料供应端,以确保“去风险”过程中获得廉价、可持续和安全的能源和原材料供应,换言之,寻求以供应多元化进一步支撑对华“去风险”;另一方面颁布《工业脱碳加速法》,从投资端引导对基础设施和工业,特别是对能源密集型行业的投资,支持欧洲在清洁技术行业开发、生产和推广方面领先国际市场。这意味着欧盟绘制了一张涉及投资、进出口贸易、生产补贴等重要经济环节的蓝图,覆盖上游原材料供应、中游研发部署、下游市场运营的全链条规范体系,通过规则重塑构建动态产业防御网络,谋求实现绿色技术主权与价值链主导权的双重锁定。

四、欧盟对华“去风险”的行为逻辑

当前欧盟对华“去风险”已从理念、战略转化为具体实践,在具体实践层面,欧盟对华“去风险”呈现两大行为逻辑:一是叙事逻辑,即欧盟对华“去风险”的战略叙事,^①换言之,欧盟如何在话语上为自身提供辩护,证明其对华“去风险”政策的必要性与合理性,进而为其采取下一步行动造势;二是地缘逻辑,即欧盟对华“去风险”以空间安全、控制力、主导权为首要目标和战略考量,在领域与区域布局上遵循传统地缘政治的逻辑和准则。

(一)对华“去风险”的叙事逻辑

国际关系不是沉默的互动空间,只要国家之间存在基本的互动就离不开叙事工具。近年来,随着大国战略竞争的升级,国际关系学者越来越意识到国际话语、外交叙事与战略叙事的重要性。在对华“去风险”问题上,欧盟一方面在相关战略政策文件出台的过程中,采用“负面、进攻性的他者”与“良好、防御性的自我”的叙述逻辑构建国际上的欧洲身份认同,并通过自我与他者之间产生的差异使自身政策行动合法化;另一方面,在防御工具实施过程中,欧盟惯用的伎俩是在炮制负面概念后,对中国实施密集的舆论攻势。

具体而言,一是在《欧洲经济安全战略》的叙述上遵循“识别风险—去风险”的逻辑,过分强调自身所面临的外部风险,从而凸显欧盟“去风险”和“维护经济安全”的必要性和合理性。该战略文件全篇共提及“风险”77次,提及“安全”116次。在识别风险环节,该战略文件明确提出包括能源安全在内的供应链风险、关键基础设施和网络安全风险、技术安全和泄露风险、经济依赖武器化和经济胁迫这四大风险,然而其中只有第一种是经济性风险,其余三种则属于安全性风险。^② 欧盟企图

^① 战略叙事是指决策者关于中长期目标或愿景以及实现这些目标的手段的故事性表达。Judith Goldstein/Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 3.

^② 董一凡:《欧盟经济安全战略析要》,第87页。

通过模糊风险定义，增加政策的灵活性。而且上述几大风险均强调来自外部的威胁或风险，淡化自身经济发展动力和内在结构性矛盾。正是从预防和应对这些可能的“风险”出发，欧盟强调维护经济安全迫在眉睫，从而证明其“去风险”的迫切性、必要性与合理性。

在“去风险”环节，工具和措施显然远远超出“经济安全风险”范围。例如，该战略明确提出将通过《欧盟反胁迫条例》解决经济依赖和经济胁迫武器化问题；以《外国补贴条例》确保欧盟单一市场的公平竞争环境；以《外国直接投资审查条例》确保安全和公共秩序；在两用物项出口管制方面制定对经济安全至关重要的技术清单并对其加强管控，强调保障经济安全离不开在人工智能、数据、网络等方面的标准制定与基础设施保护，甚至禁止某些第三国实体或由某些第三国控制的欧盟实体参与研究创新和数字能力部署项目，以保护欧盟技术安全并防止技术外漏。可见，欧盟不仅在识别风险环节将“经济性风险”外溢至“安全性风险”，而且将其防范和消除风险的手段“泛化”，范围和程度远远超出“风险”本身，即在手段上覆盖反补贴、投资、出口管制、反经济胁迫等防御工具，在范围上涉及基础设施保护、高科技领域的标准制定等多领域，在维度上不仅包括防御性工具，也包括竞争性政策。

二是在防御工具的叙事上。欧盟于2024年1月发布的“欧洲经济安全一揽子计划”可谓防御工具的集合，在这一计划中，欧盟以“防范风险”“推进欧盟共同的经济安全”等防御性目标来标榜自身，称其“出于安全和公共秩序的考虑，并为了提高合作机制效率”，修订外国直接投资审查规定并要求所有欧盟国家审查外国投资；以“防止敏感技术转移”为由要求欧盟成员国审查欧洲私营企业的海外投资；在收紧外国投资的同时对涉及“军民两用”的商品进行更严格的控制。^①此外，在欧盟现有法案立法过程中也是如此。例如，欧盟在2023年3月16日发布的《关键原材料法案》提案中提及其“97%的镁来自中国、用于永磁体的重稀土元素只在中国精制、世界上用于电池的钴中有60%在中国提炼，这种集中会使欧盟面临重大的供应风险，一些国家利用其作为关键原材料供应商的强大地位来对付买方国，例如通过出口限制”，等等。^②显然，欧盟提到所谓“可能因对外依赖而遭到卖方国的胁迫”以及“贸易武器化和经济恐吓”，是为了将其自身及成员国塑造成这些行为的受害者，以“捍卫其利益”为由将自己置于防御的一面，从而通过建立作为胁迫者的他

^① European Commission, “Commission proposes new initiatives to strengthen economic security”.

^② Regulation (EU) 2023/0079 of the European Parliament and of the Council of 16 March 2023 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020 (Text with EEA relevance), 2023-03-16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0160>, 访问日期:2024-11-03。

国与作为受害者的自身之间的区别来证明其经贸防御工具的合法性和有效性。^①

三是在对华“去风险”的具体实践中,欧盟基本形成“舆论造势—防御工具实施”的行为逻辑,即通过“舆论造势”为其防御工具适用提供合理性与合法性。从近年来欧盟及其部分成员国的活动轨迹来看,一个惯用策略就是在炮制负面概念后对中国实施密集舆论攻势,进而对中国进行反补贴调查并征收惩罚性关税。欧盟已相继炮制出“强迫劳动”“债务陷阱”“经济胁迫”“产能过剩论”等对华舆论攻势。其目的有二:一是企图通过舆论炒作混淆是非,干扰认知,为进一步征收惩罚性关税或实施制裁造势,并向世界证明其对中国制裁的合理性与合法性。二是争取国际社会更多的共识以更好地打压中国优势产业,因为国际社会对欧盟制裁的支持越广泛,欧盟与目标国之间的关系越紧密,胜算就越大。

以欧盟对华新能源汽车反补贴案为例,欧盟通过炒作中国“产能过剩论”,混淆是非,干扰认知,持续构建和输出“中国威胁论”,向世界证明其对中国新能源产业实施反补贴调查的合理性,为进一步征收惩罚性关税或实施制裁造势。在“产能过剩论”的攻势下,欧盟以产能效率低、地方保护主义、政府监管不力、资源定价低以及过分强调市场份额为说辞,继而对中国新能源汽车进行“反补贴”“国家安全风险”调查、海关登记自中国进口的产品以及最后征收惩罚性关税,等等,以此来增加中国产业发展成本,延缓中国经济发展速度,为确保绿色产业竞争政策的落实创造时间与空间,即以舆论攻势合法化防御工具,以防御工具保障竞争政策。

总之,在提出对华“去风险”的概念时,欧盟以维护自身经济安全和既得利益为出发点,强调自身在中欧关系中的脆弱性和敏感性以及可能遭到相互依赖武器化及经济胁迫的风险,通过舆论炒作“来自中国的风险”来合法化自己的防御性地位和决策,这种强调“他者是风险和威胁”的行为,通过“防御性”自我与“进攻性”他者之间的差异逻辑,为欧盟构建了受害者的国际认同。欧盟以所谓“正当理由”占据道德制高点,污蔑中国是风险的来源,引导舆论话语将风险归因于他国,为其推动对华“去风险”政策提供合理辩护,并企图以维护经济安全名义构建“中国风险”共识,进而组建对华“去风险”联盟。

(二)对华“去风险”的地缘逻辑

在经典地缘政治理论中,安全的维护必然是以权力、扩张、遏制为手段,突出表现在两个方面:从行为体视角看,在无政府自助体系之下,安全的维护方式是不断

^① Sjorre Couvreur/Ferdi De Ville/Thomas Jacobs et al., “The good geopolitical trade actor? The European Union’s discursive justification of the Anti-Coercion Instrument”, *Journal of Political Science*, Special Issue 2022, pp. 133 – 147, here pp. 143 – 144.

增强自己的实力；从地缘政治角度来看，行为体会不断扩张自己的生存空间或者控制有利于维护自身安全的战略空间。欧盟对华“去风险”战略充分体现了上述地缘思想与准则，表现出两大特征。

一是欧盟致力于经济竞争力塑造，追求技术和产业领域“世界领导者”地位以维护欧盟安全利益。冯德莱恩多次强调：“要批判性地审视自身的韧性和依赖性，并使我们自己的经济和行业更具竞争力和弹性。”^①其在关于新一届欧委会的新闻声明中提到，“全体成员应共同致力于提高自身竞争力，加强我们的技术主权、安全和民主，建立一个有竞争力的、脱碳的循环经济”。^②基于此，欧盟以投资研发技术和提升产业竞争力为核心，以绿色和数字双转型为驱动力，塑造经济竞争力，打造和占据世界经济的“制高点”，这也再次印证了欧盟“去风险”战略以竞争政策为核心。

以绿色政策为例，冯德莱恩上任伊始，即将绿色新政作为首要政治议题，随后相继发布“欧洲绿色新政”、“欧洲绿色新政投资计划”、《欧洲气候法》、“减碳 55”（Fit for 55）一揽子行动计划，把气候目标融入欧洲所有政策领域推动可持续发展，并开启依托气候政策助力经济社会绿色转型阶段。但以 2021 年 3 月欧委会更新《欧洲新工业战略》为转折点，欧盟明确提出将“可持续性”作为重塑欧盟竞争力的基础，继续强调以低碳、智能和可持续标准为动力的竞争力战略，这标志着欧盟产业政策的气候和环保内涵发生变化，以可再生能源为主的绿色产业成为欧盟提振产业发展及实现“再工业化”的重要组成部分。^③这一变化在欧盟提出对华“去风险”战略后更为明显。欧盟于 2023 年 2 月通过绿色产业总体纲领性文件——《净零时代的绿色新政工业计划》，该文件明确将绿色政策的侧重点转向强调提高欧洲绿色产业竞争力和供应韧性，谋求在现有基础上的更大发展，从而推动欧盟与主要经济体一道竞逐全球绿色产业高地。^④进入第二任期，冯德莱恩更是将发展经济竞争力作为首要优先事项，欧委会新出台的《下一届欧盟委员会 2024—2029 年政治指导方针》（以下简称《2024—2029 年政治指导方针》）不仅将“欧洲可持续繁荣与竞争力”作为首要优先项，还将“绿色转型与数字经济发展”纳入提升经济竞争力

^① European Commission, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the need for a coherent strategy for EU-China relations”, 2023-04-18, https://cyprus.representation.ec.europa.eu/news/speech-president-von-der-leyen-european-parliament-plenary-need-coherent-strategy-eu-china-relations-2023-04-18_en, 访问日期:2023-12-15。

^② European Commission, “Press statement by President von der Leyen on the next College of Commissioners”, 2024-09-17, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4723, 访问日期:2024-10-15。

^③ 孙彦红：《新产业革命与欧盟新产业战略》，北京：社会科学文献出版社，2019 年版，第 201—205 页。

^④ European Commission, “A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age”, 2023-02-01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0062>, 访问日期:2024-10-01。

与“去风险”的议题中。《2024—2029年政治指导方针》强调欧洲繁荣需要“对我们的可持续竞争力进行大规模投资”，并提出建立一个投资委员会，以释放绿色、数字化和社会转型所需的融资。^① 欧盟通过“下一代欧盟”计划(Next Generation EU)和“凝聚力基金”(Cohesion Funds)投资未来经济和人力资本，通过“重新赋能欧盟”计划(REPower EU)、“投资欧盟”计划(Invest EU)和创新基金加强欧洲净零排放工业的竞争力，加速向气候中和的过渡。根据2025年欧洲创新委员会(EIC)工作计划，欧委会将在2025年投资14亿欧元用于支持深科技研究和高潜力初创企业，同比增加近2亿欧元。此外，欧洲战略技术平台(STEP)扩大计划还将提供3亿欧元，为在关键领域推动创新的潜力公司提供额外股权融资。^② 新一届欧委会还资助了85个创新型净零排放项目，旨在加速尖端清洁技术在欧洲的部署，资助总额增加至120亿欧元，项目数量与2020年相比增长了70%。^③

二是欧盟推动产业本土化，巩固和打造新的战略空间。通过推动产业布局与供应的本土化，欧盟企图打造更为安全、可持续和风险可控的“供应链”。空间安全是地缘政治安全观的最终目标，即便不能保证对重要地缘空间的绝对控制力，也必须能够确保其地缘政治对手同样不能在这些领域享有战略优势。基于这一指导思想，欧盟提出要构建弹性供应链的政策，通过推动产业链供应链的重构加强供应链韧性并确保关键性资源的供应链安全，并以此作为经济“去风险”的核心要素。

一方面，欧盟推动产业链供应链的本土化，在欧洲大陆打造排他性战略空间。除了将生产活动和投资转移到母国和东南亚国家之外，越来越多的欧洲企业也将视线转移到西巴尔干地区以及东部邻近国家。西巴尔干的六个经济体、摩尔多瓦和乌克兰都与欧盟签订了深入的贸易协议，部分德国公司甚至将西巴尔干地区视为比北非、东南亚和中国更可靠的供应来源地。^④ 早在2020年2月，欧盟就出台了名为《强化入盟进程——西巴尔干可信的入盟前景》的政策文件，该文件除强调要

① Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice. Political Guidelines for the next European Commission 2024–2029”, 2024–07–18, p. 11, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf, 访问日期:2024–11–08。

② European Commission, “European Innovation Council to invest €1.4 billion in deep tech and scale up of strategic technologies in 2025”, 2024–10–29, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5386, 访问日期:2024–11–08。

③ European Commission, “EU invests €4.8 billion of emissions trading revenues in innovative net-zero projects”, 2024–10–23, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5423, 访问日期:2024–11–08。

④ Richard Grieveson/Zoran Nechev/Roderick Parkes, “How Germany Can Realize Friendshoring in Its Neighborhood: A Half Step Plan”, *Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V.*, *DGAP Policy Brief*, No. 25, 2023, pp. 1–10, here p. 4.

增加资金援助和投资力度等外，还强调了入盟协商中地缘政治因素的重要性，并注明了西巴尔干国家需要处理好第三国的“不良影响”，在应对这些不良影响时必须让欧盟看到它们做了“可信”的努力。^① 冯德莱恩连任伊始就对巴尔干地区进行访问，强调欧盟东扩将是她未来五年议程的重中之重，西巴尔干五国政府也承诺加快社会经济改革议程，以促进经济增长以及与欧盟经济的融合。^② 除区域战略外，欧盟还通过一系列防御工具推动产业链供应链的本土化。例如，为了减少关键矿产资源对外依赖产生的风险，成员国和欧洲议会于2023年11月13日就《关键原材料法案》达成协议，该法案在关键原材料的开采、加工、回收利用阶段均有详细规定，并要求从单一第三方国家进口的战略原材料在加工的任一阶段的年消耗量占比不能超过65%，^③推动原材料从开采、加工、到回收及替代等环节实现本土化，以摆脱对单一第三方供应商的关键性原材料依赖，确保欧盟关键性原材料供应的可持续性和安全性。同年12月，冯德莱恩再次宣布，欧盟将投资23亿欧元用于推动欧洲近邻地区和全球的能源产业转型。^④

另一方面，欧盟在中国周边打造新的战略空间，将投资和产业转移至东南亚国家，推动产业链供应链的“去中国化”。根据中国欧盟商会《商业信心调查2024》，将中国列为首要投资目的地的受访企业的比例创历史新低，仅有15%的受访企业仍将中国视为当前的首要投资目的地（同比下降4个百分点），已经或决定将现有投资转出中国的受访企业同比上升了4个百分点。随着中国作为外商投资目的地吸引力的减弱，东南亚国家联盟（以下简称“东盟”）连续两年成为主要受益方，21%的受访企业已经或正在考虑将在华投资转移到该地区。欧洲是投资转入或可能转入的第二大替代目的地（19%），其次是印度（15%）和北美（15%）。^⑤ 当前，“印度制造”“越南制造”等新兴力量正在对“中国制造”形成严峻挑战，我国将面临高端产业美欧本土化，以及低端产业被东南亚国家分流的双重压力。

① 刘作奎：《欧盟和中国关系中的西巴尔干问题——场域理论视角下“对手”语境的形成与启示》，载《欧洲研究》，2021年第2期，第25-51页，这里第28页。

② European Commission, “President von der Leyen concludes visit to the Western Balkans underlining commitment to the region and to its European future”, 2024-10-28, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_24_5568, 访问日期:2024-11-08。

③ European Commission, “Commission welcomes political agreement on the Critical Raw Materials Act”, 2024-11-13, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5733, 访问日期:2024-12-08。

④ European Commission, “President Von der Leyen at the Opening of the COP28 in Dubai: This COP Can Make History”, 2023-12-05, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_23_6368, 访问日期:2024-11-03。

⑤ 中国欧盟商会：《商业信心调查2024》，2024-05-10，第4-7页，<https://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/3619>，访问日期:2024-12-25。

总之,欧盟一方面通过将产业链向东南亚等中国周边区域转移,构建对华“战略缓冲区”;另一方面依托超国家产业政策,在关键领域打造“欧洲制造”闭环,形成对亚洲产业链的“系统性替代”。这种空间再造既包含物理层面的供应链地理重置,又嵌入碳边境调节机制(CBAM)等规则性权力装置,以“绿色标准+数字主权”重构欧亚大陆经济空间的制度边界,使欧盟既能通过周边布局制衡中国区域影响力,又能凭借规则壁垒巩固技术代差优势,最终形成“去中国化”的泛欧亚产业发展体系。

五、冯德莱恩新任期对华“去风险”的趋向

当前欧盟对华“去风险”从理念上升为战略,由战略落实到具体政策与工具,其战略框架日趋完善、行为逻辑基本定型。欧盟对华“去风险”战略本质是力量对比及国际秩序变动带来的结构性矛盾以及欧盟战略焦虑和产业理念的变化,其目的是实现欧盟战略自主,使其成为一个更强大的全球行动者,并根据欧洲的价值观和利益塑造国际秩序,维护与巩固其在全球政治经济格局中的权力和利益。因此,冯德莱恩连任后,新一届欧委会对华“去风险”的趋向不会发生变化,且其经贸政策的地缘政治思维更为明显,经济安全将成为欧盟经济外交的首要支柱。这在《2024—2029年政治指导方针》中也有明确的体现,冯德莱恩声称“在当今世界,地缘政治和地缘经济已相辅相成,欧盟的经济外交政策也必须符合地缘逻辑”,并进一步表示欧委会将优先推进经济安全和经济治国方略,通过“安全化”的手段来“去除有害的依赖”,降低所谓经济风险。^① 具体来看,冯德莱恩领导的新一届欧委会对华“去风险”将呈现以下三大特征。

(一)防御工具的使用以及“联盟化”趋向强化

尽管中欧之间存在广泛的经贸往来与合作,但《2024—2029年政治指导方针》仍强调对经济竞争力的塑造以及“去风险”的广度与深度的扩展,并对中国的角色定位完成了从“合作者”向“竞争者”的转变。^② 冯德莱恩在给贸易和经济安全专员马罗什·谢夫乔维奇(Maroš Šefčovič,斯洛伐克)的使命信中也明确写道:“你将根据‘去风险’而非‘脱钩’政策,管理与中国的经贸关系;你将解决非市场政策和做法、‘市场扭曲’和‘有害的产能过剩’问题,在必要时,可以使用我们的自主工具。”该信件中还要求谢夫乔维奇“与成员国和利益相关者一起反映是否有必要进一步制定工具,以完善和改革我们的工具箱,并着手制定一份新的‘经济安全声

^① Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice. Political Guidelines for the next European Commission 2024 – 2029”.

^② 同上。

明’(Economic Security Doctrine), 概述在欧盟内部如何有效使用经济安全工具”。^① 以生物医药为例, 欧盟声称全球 40% 的活性药物成分 (API) 需从中国进口, 并表示“越来越依赖从亚洲进口的药品生产原材料, 导致自身生产能力部分丧失”, 因而需降低对中国相关产品的需求。对此, 冯德莱恩直白地阐述了自己的立场: “我们将提出一项《关键药物法》, 以减少对关键药物和成分的依赖, 特别是对于只有少数供应商或国家的产品。”^② 除《关键药物法》之外, 冯德莱恩还意图借助修订《公共采购指令》来实现“去依赖”的目标。可见, 新一届欧委会在对华问题上更加强调整“去风险”“经济安全”等概念, 防御工具的使用将更为频繁。

欧盟也通过强化与中国周边国家的双边伙伴关系以及与东盟、非洲、印太等区域关系, 建立多元化和弹性供应链, 协调出口管制, 推进对华“去风险”, 增强多边机制的力量。冯德莱恩明确表示“基于规则的国际秩序正在瓦解, 我们的新政策必须加强同 G7 内外伙伴的合作, 为关键供应链制定经济安全标准, 并将其纳入经济安全战略”。^③ 2024 年 5 月, 欧盟发布了《欧盟-东盟战略伙伴关系蓝皮书 2024—2025》^④, 重申了双方将在政治、经济和社会合作等多个领域进一步加强伙伴关系, 同时启动“全球门户”倡议框架下与东盟的新一轮合作计划。《2024—2029 年政治指导方针》也指出, “印度洋-太平洋地区已成为世界未来的决定性地区。在现有战略的基础上, 我们将深化与该地区伙伴的合作, 我们将提出一项新的欧盟-印度战略议程, 并加强与东盟的合作”; “我们将与日本、韩国、新西兰和澳大利亚合作, 因为我们在网络、太空以及关键矿物和技术的安全供应方面面临共同的挑战”。^⑤ 与此同时, 欧盟贸易和经济安全专员谢夫乔维奇主张充分利用跨大西洋合作伙伴关系和 G7 平台强化与美经贸合作, 并强调与非洲、拉丁美洲及新兴经济体的双边经济关系的重要性, 支持利用欧盟制度优势, 利用贸易政策工具箱对中国电动汽车等绿色产业开展反补贴调查, 确保欧洲绿色产业发展的领导地位。^⑥

^① European Commission, “Maroš Šefčovič — Mission letter”, 2024-09-17, p. 6, https://commission.europa.eu/document/download/4047c277-f608-48d1-8800-dcf0405d76e8_en?filename=Mission%20letter%20-%20%20C5%A0EF%C4%8COVI%C4%8C.pdf, 访问日期: 2024-11-22。

^② Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice. Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029”。

^③ 同上。

^④ “EU-ASEAN Strategic Partnership Blue Book 2024-2025”, 2024-06-07, https://cbrn-risk-mitigation.network.europa.eu/publications/eu-asean-strategic-partnership-blue-book-2024-2025_en?prefLang=de, 访问日期: 2024-11-21。

^⑤ 同注②。

^⑥ European Commission, “Confirmation hearing of Maroš Šefčovič, Commissioner-designate for Trade and Economic Security, and Interinstitutional Relations and Transparency”, 2024-11-04, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_5663, 访问日期: 2024-12-11。

可以预见,在未来的经贸政策中,欧盟对华“去风险”的趋向将进一步增强,且会与其盟友、区域组织有更深的联动。尤其是特朗普再次执政后,欧美关系面临更多不确定性,深化与中国周边国家的伙伴关系将成为欧盟推动经济安全的重要动向。

(二) 中欧绿色领域合作空间或将收窄

冯德莱恩领导的新一届欧委会将“欧洲可持续繁荣与竞争力”作为首要优先项,提升欧盟在经贸领域的竞争力与比较优势成为了欧盟的首要目标。《2024—2029年政治指导方针》将“绿色转型与数字经济发展”纳入提升经济竞争力与“去风险”的议题中,意味着在绿色产业与数字经济领域,欧盟“竞争与去风险”意图明显强化。在《2019—2024年政治指导方针》中,欧洲绿色发展目标(首要优先项)与数字经济发展(第三优先项)作为两大事项独立于经济议题,欧盟一方面强调通过绿色转型与数字经济发展提升竞争力,另一方面积极推动冯德莱恩第一执政周期内相关法律法规的实施,如《关键原材料法案》《电力市场改革方案》《净零工业法案》《数字服务法》《数字市场法》,并创造新的工具,如《清洁工业协议》《工业脱碳加速法》,来实现相关产业的“去风险”,确保欧盟在国际气候谈判乃至全球经济竞争格局中保持领先地位。冯德莱恩直言不讳地表示:“世界正处于一场竞赛中,谁率先实现气候中和,谁就能引领开发未来几十年塑造全球经济的技术,欧洲不能在这场竞赛中落后并失去竞争优势,也不能暴露任何战略漏洞。”^①

气候政策出现明显的地缘政治转向是冯德莱恩新执政周期最大的变化趋势之一。在气候治理领域,欧盟曾一直秉持“全球公利”的视角,主要通过提供国际气候公共产品,辅以对话、沟通、国际谈判等外交方式来维护其气候领导力。而冯德莱恩在新执政周期内将保障能源供应安全、提升产业竞争力以及维持欧盟在气候治理领域中的国际地位作为政策目标,利用绿色转型的潜力,在确保竞争力的基础上实现所谓“公平正义”的气候转型,淡化了气候目标的分量和优先级。

欧盟绿色新政的内核被明确赋予地缘政治色彩,已出台及正酝酿出台的一系列法规将加剧绿色产业关键矿产资源的全球争夺和低碳产品的市场竞争,或将改变全球贸易中的各国分工,加剧我国清洁技术产业所面临的全球竞争,挤压中欧气候领域合作空间,阻碍中国绿色产业的健康有序发展,削弱中国在全球绿色产业链价值链中的主导地位。

(三) 政治、安全议题或将与经济议题进一步挂钩

从新一届欧委会人员构成来看,东欧对俄鹰派获得了欧盟领导层中的实权职位,如外交与安全政策高级代表卡娅·卡拉斯(Kaja Kallas,爱沙尼亚)以对俄罗斯

^① Ursula von der Leyen, “Europe’s Choice. Political Guidelines for the next European Commission 2024 – 2029”.

强硬著称，有着强烈的反俄倾向。此外，负责技术主权、安全和民主事务的荷娜·维尔库宁(Henna Virkkunen, 芬兰)以及负责国防和太空事务的安德留斯·库比柳斯(Andrius Kubilius, 立陶宛)也是乌克兰的支持者。库比柳斯曾表示，与俄罗斯保持良好关系是“不可能的”，并呼吁欧盟逐步停止从俄罗斯进口石油和天然气。相较而言，那些与莫斯科保持密切关系的国家失去了影响力，尤其是匈牙利。有俄罗斯学者警告称，新的欧委会是“对俄罗斯战争组合”，“欧洲仇视俄罗斯的歇斯底里情绪将进一步上升”。^① 新一届欧委会对俄的强硬态势必会在一定程度上影响中俄、中欧正常的经贸往来。但外交与防务不是欧委会的专属权限，且欧洲议会以及成员国有不少反对声音，这些都会制约新一届欧委会对俄罗斯采取进一步实质性措施。

此外，在对华战略上，欧委会与欧洲议会对华政策趋同现象明显。以往欧委会往往更关注经济领域的合作与发展，而欧洲议会则经常操弄意识形态领域的分歧，总体来讲欧洲议会对华态度更消极。在本届欧委会的专员中，有14人来自欧洲议会最大的党团欧洲人民党，且大多数在政治立场上偏右。欧委会整体偏右的政治倾向与欧洲议会选举结果保持一致，这或将推动欧委会与欧洲议会进一步协调，助推欧盟对华“去风险”战略的长期化。二者在对华战略和政策方面的协同一致，将使得制裁、限制中国产业发展的经贸法案能够更易、更快通过，更有效地施行。与此同时，新一届欧委会也更加强调在对华战略上加强与欧洲利益相关方的协调和一致性。

总之，冯德莱恩领导的新一届欧委会对华“去风险”的广度与深度会进一步扩展，地缘政治色彩更为凸显，防御工具的适用和盟伴关系的强化将成为欧盟对华“去风险”的主要工具和手段，在绿色与数字发展的安全化趋向以及政治、安全与经济议题挂钩问题上，欧委会与欧洲议会的政策协调将更为明显。

六、欧盟对华“去风险”的限度

欧盟的“去风险”战略，虽旨在降低经济、政治和社会等领域的潜在风险，但其复杂性和不确定性却如同悬在欧盟及其成员国头顶的达摩克利斯之剑，时刻提醒着欧盟这一战略可能面临的挑战与困境。具体表现为以下几个方面。

一是经济安全与发展之间难以平衡。欧盟对华“去风险”本质是在“经济损失”与“安全收益”之间博弈。对于欧盟来说，过度安全化并不利于欧盟经济增长与发展。首先，供应链重组成本高昂。欧盟企业若要摆脱对中国稀土、电池材料等关键

^① 尚凯元、青木、柳玉鹏、甄翔：《欧盟权力重组，法媒：中东欧国家影响力不断上升，德法相对减弱》，环球网，2024-09-19，<https://world.huanqiu.com/article/4JUkaxLEYWg>，访问日期：2024-12-11。

资源的依赖,需在全球重建供应链。例如,欧洲电池产业计划到2030年实现锂、钴等材料供应本土化,但是原材料提取和精炼设施一般投资高、建设周期长,仅锂的提取和精炼设施建设就需要至少200亿欧元投资,且周期长达5—10年,短期内企业可能面临原材料短缺和成本飙升问题。与此同时,在经历新冠疫情挑战和乌克兰危机引发的能源价格冲击后,欧洲经济复苏举步维艰,增长乏力。欧洲统计局数据显示,2023年欧盟国内生产总值(GDP)实际仅增长0.4%,其中第四季度欧盟及欧元区经济环比零增长。^①其次,出口管制和进口限制等防御工具具有“反噬效应”。欧盟以名义上的“去风险”行事实上的“定向脱钩”,这可能导致地缘政治紧张局势升级,从而造成贸易碎片化、壁垒和不确定性增加,甚至损害供应链的恢复能力。例如,欧盟对华半导体设备出口管制〔如阿斯麦(ASML)高端光刻机限售〕虽意在遏制中国技术升级,但也导致ASML失去约15%的营收来源(中国市场占其2022年全球销售额的14%)。而上述提到的对防御工具的使用,很可能会引发国家之间的经济战和贸易战。例如,当前欧盟为了保护本土新能源汽车产业而对从中国进口的部分电动汽车征收7.8%—35.3%的高关税,此举不仅会加重消费者负担,拖累绿色转型,还引发了中国的反制,中国宣布对欧洲烈酒征收临时反倾销税,双方关税争端升级。从欧盟当前经济发展现实来看,自欧债危机以来,多重危机叠加致使欧盟经济增长长期乏力,经济低迷对欧盟经济发展、技术竞争力以及国际标准制定能力带来了消极的影响。总之,数据表明,经济安全已对欧盟经济增长(尤其是高端制造业和绿色转型)造成显著拖累,而安全红利的兑现却充满不确定性。这种“付出在先、回报未知”的特性,注定了其经济安全与发展的平衡将长期面临挑战。

二是成员国之间的诉求差异难以弥合。欧盟成员国在经济发展水平、经济结构等方面存在较大的差异,在对华“去风险”问题上,各国存在明显的分歧。与民族国家不同,作为非国家行为体,欧盟由27个主权国家组成,这些成员国按照地理位置可分为南欧和北欧、西欧和东欧,按照经济发展程度又可分为西欧发达国家 and 中东欧转型国家,等等。因此,欧盟内部关于“去风险”存在分歧,“去风险”政策的落地仍存在不确定性。一方面,欧盟内部对“何为风险”并未达成共识,成员国利益各异,在对华认知与政策方面存在差异。鉴于此,《欧洲经济安全战略》对“风险”的界定相当宽泛,这就为未来夸大风险而滥用相关工具留下了较大的自由裁量空间,同时也可能降低欧盟战略实施效率并损害自身的对外经贸利益。另一方面,作为一个超国家行为体,欧盟与成员国在权能划分上存在复杂

^① Eurostat, “Real GDP Growth Rate — Volume”, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en&category=t_na10,t_nama10,t_nama_10_ma, 访问日期:2025-01-02。

性和模糊性，因此政策制定效率和执行能力都受到一定限制。例如，在出口管制方面，尽管欧盟制定了管制条例的整体框架和准则，但成员国仍有权自主决定采取何种管制方法，在政策执行层面也无法确保步调一致。以《关键原材料法案》为例，虽然该提案规定任何第三国供应商在欧盟每种战略原材料总消费量中所占份额不得超过65%，但在准入门槛、具体采取何种手段等方面缺乏精确的指导方针。在补贴方面，欧盟可以选择对在其境内从事特定行业或将业务从中国转出的公司进行补贴，但除了全球补贴竞争的巨大成本之外，广泛的补贴还可能抑制创新性，其实际效果也难以确定。^①

三是欧盟对华“去风险”的强度也会受欧美关系的影响。尽管新一届欧委会整体上亲美势力有所增加，但特朗普再次成功当选，欧美关系仍存在不确定性。特朗普第一任期曾要求北约成员国将军费提升至GDP的2%，目前仅11个欧盟国家达标，美国对欧洲国家的安全承诺会进一步弱化，这也许会导致欧盟国家在安全与防务方面加快自主化进程。与此同时，特朗普再次上任以来，其本人及内阁成员多次批评欧盟，发表“欧盟成立就是为了搞砸美国”的言论，并威胁对欧盟商品征收25%关税，等等；欧盟及其成员国领导人在不同场合表示要“立即且坚决地”对不合理贸易措施作出回应，欧美贸易争端或将再次激化。^② 冯德莱恩在《2024—2029年政治指导方针》中提到，“我们将努力加强与美国之间的平衡且互利的贸易伙伴关系”。鉴于此，欧盟很可能采取“胡萝卜加大棒”的应对策略，首先抛出“胡萝卜”，立即同特朗普方面展开接触，寻求同美方迅速达成贸易协议，关键内容是欧盟将增加对美国商品的进口，以避免特朗普对欧盟产品加征关税；如若不行，再挥舞“大棒”，以对美国商品加征关税的方式予以回击。

欧美关系的不稳定性与不确定性加剧，将迫使欧盟投入更多战略资源以维护跨大西洋联盟的稳定性，而受限于自身经济治理能力与地缘政治动员力的结构性短板，叠加同时应对中美战略竞争的多线压力，欧盟将通过加强与其他国家，特别是与中等强国的联系，对冲欧美争端、中美竞争带来的挑战，并推进对华“去风险”，甚至在某些领域，欧盟可能有选择地加深与中国的接触，以此来对抗美国。^③

^① Ole Spillner/Guntram Wolf, “China‘De-risking’: A long way from political statements to corporate action”, *Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V.*, *DGAP Policy Brief*, No. 16, 2023, pp. 1–10, here p. 7.

^② 《特朗普称欧盟成立是为了“搞砸美国”，欧盟回应》，中国新闻网，2025-02-27，<https://www.chinanews.com.cn/gj/2025/02-27/10375080.shtml>，访问日期：2025-02-27。

^③ Péter Klemensits, “Trump 2.0, the European Union and China — How will Donald Trump’s second term as president affect relations between the EU and China?”, *China-CEE Institute, Working Paper No. 7*, 2025, pp. 1–18, here p. 10.

七、结 语

“去风险”是当下以及未来欧盟对华政策的指导原则与基调。深入探讨何为“去风险”以及欧盟如何“去风险”，并在此基础上推动中国对欧战略调整、助力中国风险管理是当下面临的重要课题。

欧盟对华“去风险”战略本质上是以战略叙事模糊性包裹的精准“脱钩”工具，其核心逻辑在于通过动态模糊定义“风险”的边界来实现政策灵活性。相较于“脱钩断链”的粗放式表述，“去风险”通过构建“风险泛化”框架（覆盖经济、科技、能源等全领域）与垄断“风险认定权”（单方面界定风险来源与程度），既维系了对华“去风险”的正当性，又保留了自身行动的自由度。这种“风险话语权”的建构，实质是以“防御性”修辞掩盖“进攻性”布局——既借气候转型、数字治理等议题重塑规则体系，又以“韧性”之名行“排他”之实，最终服务于维护欧盟在全球价值链中的结构性权力。冯德莱恩提出在经济和外交上对华“去风险”，尤其强调“未来对华战略的核心部分必须是‘经济去风险’，需平衡与中国的关系，降低对华关系中重要且敏感领域的风险”^①，这进一步印证了其重点突破方向。欧盟对华“去风险”以“战略自主”为战略目标，通过供应链多元化法案、关键领域投资审查等机制，将“降低对华依赖”转化为系统性制度设计，通过本土化回迁构建“欧洲可控”的闭环供应链以及推动在华欧企向东南亚（越南、印尼）、南亚（印度）进行“中国+1”区位重组来实现地缘风险分散转化和战略空间再造。欧盟“去风险”战略的地缘逻辑源于地缘政治安全观的范式转换——将对产业空间的控制视为大国博弈的“战略制域权”，即便无法实现绝对主导，也要通过制度性权力弱化竞争对手在关键领域的比较优势。这种以空间重构为载体的产业政策，实质是欧盟在后全球化时代重构中心—边缘依附关系的地缘经济实践。

中欧关系正经历深刻转型，欧盟基于“系统性竞争者”的战略定位，在新一届欧委会主导下加速推进对华“去风险”议程。这一政策范式呈现三重深化特征：地缘政治考量超越传统经贸逻辑、经济安全战略全面嵌入产业政策，以及技术竞争与市场保护并举的防御性制度框架加速成型。当前欧盟对华“去风险”已呈现纵向延伸态势，从对特定优势产品的贸易限制向对产业链关键环节的系统性围堵演进，其政策工具箱持续扩容，既包含碳边境税、外国补贴审查等新型规制手段，亦裹挟着价值观驱动的舆论战及与盟友协同施压。尽管该进程受制于欧美关系的复杂性，但欧盟通过构建“战略自主”话语体系强化对华技术遏制的政策取向短期内难以逆

^① European Commission, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the need for a coherent strategy for EU-China relations”.

转,这要求中国在应对传统贸易摩擦的同时,更需防范与应对科技标准博弈、供应链重构压力及多边机制规则重塑带来的复合型挑战。鉴于此,中国亟需穿透“风险管理”的表层叙事,针对其“防御工具”的模块化特征,构建分层反制与动态博弈能力,在坚守多边主义底线的同时破解规则合围之势。

与此同时,当前跨大西洋同盟因特朗普政府加征对欧关税、弱化安全承诺等政策冲击出现结构性裂痕,这为中欧协作提供了战略窗口期。中欧双方可在绿色转型、数字经济规则以及推动世界贸易组织(WTO)改革等方面增加合作点。在绿色领域,中欧已形成储能技术联合研发(如宁德时代与巴斯夫股份公司合作开发可持续发展的电池价值链)、绿氢产业链共建等深度嵌合模式,若进一步推动全球最大碳市场(中国全国碳市场与欧盟碳排放交易体系,简称ETS)互认衔接,将形成覆盖全球45%碳排放量的交易体系。在新能源汽车产业领域,中欧合作更具范式意义,或将定义下一代全球汽车产业竞争新秩序。除了市场需求与市场规模外,中欧可构建“技术共研、产能共链、标准共制”的合作模式。例如,中国在智能网联、车载软件及规模化制造方面的优势,与欧洲在工业设计、动力系统软件及品牌溢价能力的积淀方面形成互补,双方可通过共建电池材料循环技术(如锂离子电池回收工艺创新)、协同制定充换电国际标准,降低产业链成本,加速全球新能源汽车产业格局重构。此外,中欧在数字经济规则兼容(数据跨境流动与隐私保护平衡机制)、WTO争端解决机制改革等制度性议题上的协同合作,有望为多边经贸体系注入新动能。这种基于技术共生与规则共建的合作模式,既能对冲“去风险”策略的负面效应,也可为全球治理转型提供中欧方案。

责任编辑:郑春荣